

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ І ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ В КАС УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ЛЕГАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ТА НАСЛІДКИ РЕФОРМИ 2017 РОКУ

ADMINISTRATIVE CLAIM AND PUBLIC-LEGAL RELATIONS IN THE CAS OF UKRAINE: PROBLEMS OF LEGAL DEFINITION AND CONSEQUENCES OF THE 2017 REFORM

Лисак О.М., к.ю.н., адвокат

У статті досліджується вплив реформи адміністративно-судочинного законодавства 2017 року на правове регулювання адміністративного позову та публічно-правових відносин у КАС України. Показано, що переорієнтація завдань адміністративного судочинства на критерій «ефективного захисту» (ч. 1 ст. 2 КАС України) та наділення суду правом виходити за межі позовних вимог (ч. 2 ст. 9 КАС України) істотно посилили роль адміністративних судів як активного гаранта судового захисту у публічно-правовій сфері. Разом із тим з'ясовано, що чинна редакція КАС України не містить легальних дефініцій базових категорій «адміністративний позов» та «публічно-правові відносини», які фактично виконують системоутворювальну функцію для всієї моделі адміністративної юстиції. Це зумовлює опору судової практики на доктрину й казуальне тлумачення, створює неоднорідність підходів до розмежування юрисдикції між адміністративними, цивільними та господарськими судами, а також породжує ризики як надмірного розширення, так і невиннованого звуження сфери адміністративної юстиції. Звертається увага на суперечність між розширенням інструментарію судового захисту (зокрема, запровадженням інституту адміністративного договору та посиленням дискреції суду) та відсутністю нормативно закріплених визначень ключових понять. Обґрунтовується необхідність законодавчого формулювання узгоджених із доктриною дефініцій адміністративного позову й публічно-правових відносин, уточнення меж судової дискреції при виході за межі позовних вимог та подальшого розвитку спеціалізації адміністративних судів як умови підвищення передбачуваності й ефективності судового контролю за публічною владою.

Ключові слова: адміністративний позов, публічно-правові відносини, публічно-правовий спір, КАС України, реформа 2017 року, ефективний судовий захист, адміністративна юстиція.

The article examines the impact of the 2017 reform of administrative and judicial legislation on the legal regulation of administrative claims and public-legal relations in the CAS of Ukraine. It is shown that the reorientation of the tasks of administrative proceedings to the criterion of "effective protection" (Part 1, Article 2 of the CAS of Ukraine) and the granting of the court the right to go beyond the limits of claims (Part 2, Article 9 of the CAS of Ukraine) have significantly strengthened the role of administrative courts as an active guarantor of judicial protection in the public-legal sphere. At the same time, it has been found that the current version of the CAS of Ukraine does not contain legal definitions of the basic categories of "administrative claim" and "public-legal relations", which actually perform a system-forming function for the entire model of administrative justice. This causes judicial practice to rely on doctrine and casual interpretation, creates heterogeneity of approaches to the delimitation of jurisdiction between administrative, civil and commercial courts, and also generates risks of both excessive expansion and unjustified narrowing of the sphere of administrative justice. Attention is drawn to the contradiction between the expansion of the tools of judicial protection (in particular, the introduction of the institution of an administrative contract and the strengthening of the court's discretion) and the absence of normatively fixed definitions of key concepts. The need for legislative formulation of definitions of administrative claims and public-law relations consistent with the doctrine, clarification of the boundaries of judicial discretion when going beyond the limits of claims and further development of specialization of administrative courts as a condition for increasing predictability and effectiveness of judicial control over public authorities is substantiated.

Key words: administrative lawsuit, public-legal relations, public-legal dispute, CAS of Ukraine, 2017 reform, effective judicial protection, administrative justice.

Постановка проблеми. Реформа адміністративно-судочинного законодавства 2017 року мала на меті забезпечити ефективний, справедливий, неупереджений і своєчасний захист прав, свобод та законних інтересів особи. У ч. 1 ст. 2 КАС України завдання адміністративного судочинства було переосмислено через акцент на «ефективному захисті» прав і інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Ця зміна була принциповою: законодавець фактично визнав, що формально правильне, але не результативне правосуддя є недостатнім, і наділив адміністративний суд ширшою дискрецією у виборі найбільш ефективного способу захисту в конкретних публічно-правових відносинах. Це, зокрема, проявилось у положеннях ч. 2 ст. 9 КАС України, яка дозволяє суду вийти за межі заявлених позовних вимог, якщо це необхідно для повного й належного захисту прав особи.

Паралельно було уточнено розуміння «публічно-правового спору», що знайшло відображення у ст. 4 КАС України шляхом закріплення низки критеріїв відмежування таких спорів від інших видів юрисдикційних конфліктів. Як слушно наголошував О.М. Пасенюк, раніше законодавець пов'язування суб'єкта владних повноважень виключно з «управлінськими функціями» звужувало сферу адміністративної юстиції, відсікаючи значний масив спорів, що виникали при здійсненні інших публічних функцій. Нова редакція КАС України частково усунула цю проблему, що сприяло розширенню судового контролю за публічною

адміністрацією. Важливою новелою стало також нормативне запровадження інституту адміністративного договору як специфічної конструкції взаємодії між суб'єктами владних повноважень і приватними особами.

Однак попри масштабність і концептуальність реформи залишилися низка суттєвих прогалин. Передусім чинна редакція КАС України не містить легального визначення категорії «адміністративний позов», хоча саме позов є основною процесуальною формою реалізації права на судовий захист у публічно-правових відносинах. Це створює нормативну асиметрію: суд наділений повноваженням відступати від меж адміністративного позову в інтересах ефективного захисту, але закон не визначає ані змісту, ані структури цього адміністративного позову на рівні загальної дефініції.

Ще більш проблемною видається відсутність легального визначення «публічно-правових відносин», які, по суті, становлять матеріальний фундамент адміністративного судочинства та слугують базовим критерієм предметної юрисдикції адміністративних судів (ст. 19 КАС України). Натомість законодавець обмежився характеристикою публічно-правового спору, залишивши самі публічно-правові відносини поза чітким нормативним окресленням. У результаті судова практика змушена спиратися на доктринальні підходи та казуальне тлумачення, що породжує неоднорідність підходів до розмежування юрисдикцій, зокрема між адміністративними, цивільними та господарськими судами.

У наукових публікаціях та поглядах практиків справедливо підкреслюється, що адміністративне судочинство покликане функціонувати в площині публічно-правових відносин, де протистоять один одному, як правило, приватна особа та держава в особі її органів чи посадових осіб. Проте відсутність легального визначення цих відносин, а також адміністративного позову як основного процесуального засобу їх судового опосередкування, знижує передбачуваність судової практики, ускладнює визначення спеціалізації адміністративних судів та створює ризик як надмірного розширення, так і необґрунтованого звуження предметної юрисдикції адміністративної юстиції.

Отже, проблема полягає у розриві між задекларованим на нормативному рівні пріоритетом ефективного судового захисту в публічно-правових відносинах та неповнотою законодавчого врегулювання базових категорій – «адміністративний позов» і «публічно-правові відносини». Саме усунення цього розриву та вироблення цілісної доктринально-нормативної моделі зазначених інститутів і становить ключове завдання подальших досліджень.

Метою статті є з'ясування сучасного стану нормативного регулювання адміністративного позову та категорії публічно-правових відносин у Кодексі адміністративного судочинства України (КАС України) після реформи 2017 року, виявлення прогалин, пов'язаних із відсутністю їх легальних дефініцій, та оцінка впливу цих прогалин на ефективність реалізації права на судовий захист і спеціалізацію адміністративних судів. Для досягнення цієї мети передбачається: проаналізувати зміст ключових новел реформи адміністративно-судочинного законодавства 2017 року (завдання адміністративного судочинства, визначення публічно-правового спору, запровадження адміністративного договору); виявити суперечності між розширенням інструментарію захисту (зокрема, правом суду виходити за межі позовних вимог) та відсутністю легального визначення адміністративного позову й публічно-правових відносин; узагальнити підходи українських учених і практиків до розуміння адміністративного позову та публічно-правових відносин; окреслити наслідки зазначених прогалин для формування предметної юрисдикції адміністративних судів і запропонувати орієнтовні напрями вдосконалення законодавчого регулювання.

Виклад основного матеріалу. Реформа адміністративно-судочинного законодавства 2017 року була спрямована на забезпечення механізмів ефективного, справедливого, неупередженого і своєчасного захисту прав, свобод та законних інтересів особи [1].

Передусім необхідно підкреслити, що серед новел адміністративно-судочинного законодавства України виділяються перегляд зміст його завдань. Так, відповідно до положень ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливий, неупереджений та своєчасний вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [2].

Тут законодавцем вперше було зроблено акцент на необхідності забезпечення ефективності захисту, що стало одним із пріоритетів діяльності адміністративних судів. Тобто задля захисту прав і свобод особи адміністративний суд наділений свободою обрання найбільш ефективного засобу, що є необхідним в конкретних спірних правовідносинах, що корелюється із положеннями ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., де встановлено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи із дотриманням принципів розумності, справедливості, незалежності та безсторонності [3].

Крім того зміни стосувались розуміння категорії «публічно-правовий спір», що було розкрито через запро-

вадження визначеного переліку критеріїв відмежування від інших видів спорів (ст. 4 КАС України).

Свого часу О. М. Пасенюк зазначав, що: «Юридичне закріплення такої ознаки суб'єкта владних повноважень, як здійснення управлінських функцій в старій редакції КАС України, фактично відсікало від сфери компетенції адміністративного суду величезний масив публічно-правових спорів, які виникали при здійсненні численних не управлінських функцій. У новій редакції ця помилка виправлена» [4]. Крім того новелою адміністративно-судочинного законодавства 2017 року стало запровадження інституту адміністративного договору.

Однак при цьому попри реформування адміністративно-судочинного законодавства України чинна редакція КАС України не містить легального визначення категорії «адміністративний позов».

Більше того, у контексті дослідження проблематики адміністративного позову як засобу реалізації прав громадян на судовий захист саме в публічно-правових відносинах варто звернути увагу й на те, що законодавець не зважив на необхідність визначення терміна «публічно-правові відносини», що складають базис для формування предметної юрисдикції адміністративної юстиції, визначеної у ст. 19 КАС України.

У наукових публікаціях та міркуваннях практиків акцентується, що адміністративне судочинство реалізується в публічно-правових відносинах, де відбувається протистояння між приватною особою та державою і її інститутами [5]. Задля забезпечення ефективного захисту згідно із положеннями ч. 2 ст. 9 КАС України закріплюється право адміністративного суду на відступлення від вимог адміністративного позову, якщо у такий спосіб підвищується ефективність судового захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи. Однак при цьому відсутність легального тлумачення категорії «публічно-правові відносини» знижує ефективність визначення спеціалізації адміністративних судів [6; 7, с. 12-38].

Висновки. Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що реформа адміністративно-судочинного законодавства 2017 року стала важливим етапом еволюції національної моделі адміністративної юстиції, переорієнтувавши її з формально-процедурного підходу на підхід, зорієнтований на результат і критерій «ефективного захисту» прав, свобод та інтересів особи. Закріплення в ч. 1 ст. 2 КАС України завдання адміністративного судочинства саме як забезпечення ефективного судового захисту, а не лише «розгляду спорів», а також надання суду повноважень виходити за межі позовних вимог (ч. 2 ст. 9 КАС України) свідчить про суттєве посилення ролі адміністративних судів як активних гарантів реалізації права на судовий захист у публічно-правових відносинах.

Позитивним результатом реформи також є уточнення поняття «публічно-правовий спір» через визначення чіткіших критеріїв його відмежування від інших видів спорів (ст. 4 КАС України). Це дало змогу частково подолати попередні проблеми, пов'язані з надмірним звуженням сфери адміністративної юстиції через прив'язку до «управлінських функцій» суб'єкта владних повноважень. Як слушно зауважував О.М. Пасенюк, виправлення цієї помилки розширило можливості судового контролю за публічною адміністрацією, у тому числі в тих сферах, де органи влади здійснюють не класичні управлінські, а інші публічні функції. Додатковим кроком уперед стало нормативне запровадження інституту адміністративного договору, що відобразило зростаючу складність і договірність сучасних публічно-правових відносин.

Водночас реформа 2017 року, попри свою масштабність, не усунула низку концептуальних прогалин, які безпосередньо впливають на розуміння та функціонування інституту адміністративного позову і категорії публічно-

правових відносин. Насамперед ідеться про відсутність у чинній редакції КАС України легального визначення «адміністративного позову». Це видається особливо проблемним з огляду на те, що саме позов є основною процесуальною формою реалізації права на судовий захист у публічно-правовій сфері, а також відправною точкою для здійснення судового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень. Суду надано право відступати від меж позовних вимог в інтересах ефективного захисту, але законодавець фактично не фіксує, що саме вважається адміністративним позовом як процесуальним явищем у сучасній редакції КАС України, що породжує неоднозначність у практиці щодо структури позовних вимог, критеріїв належного способу захисту, меж судового розсуду.

Ще більш вагомою є відсутність легального визначення «публічно-правових відносин», які покладено в основу визначення предметної юрисдикції адміністративних судів (ст. 19 КАС України) та концепції публічно-правового спору. Невизначеність цієї базової категорії змушує суди спиратися на доктрину й казуальне тлумачення, що, у свою чергу, призводить до неоднорідності підходів до розмежування юрисдикції між адміністративними, цивільними та господарськими судами. Відсутність чітких законодавчих орієнтирів щодо того, які саме відносини вважаються публічно-правовими, підвищує ризики як надмірного розширення юрисдикції адміністративних судів (і перетворення їх на універсальні суди публічних спорів), так і необґрунтованого звуження сфери судового контролю за публічною владою.

У наукових працях і судовій практиці обґрунтовано підкреслюється, що адміністративне судочинство має функціонувати в площині відносин, де відбувається протистояння між приватною особою та державою (її органами, посадовими особами, іншими суб'єктами владних повноважень). Однак без чіткої легальної дефініції публічно-правових відносин та адміністративного позову як основного проце-

суального «провідника» цих відносин до суду досягнення послідовності й передбачуваності правозастосування є утрудненим, що негативно позначається як на спеціалізації адміністративних судів, так і на реалізації права особи на доступ до правосуддя, гарантованого ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

З огляду на викладене можна констатувати, що інститут адміністративного позову та категорія публічно-правових відносин перебувають на етапі подальшого доктринального і нормативного становлення. Перспективними напрямками вдосконалення є:

- законодавче закріплення узгодженого з доктриною визначення адміністративного позову, яке б відображало його подвійний (матеріально-правовий і процесуально-правовий) характер та функцію як центру механізму судового захисту у публічно-правових відносинах;

- формування легальної дефініції публічно-правових відносин або принаймні більш розгорнуте нормативне окреслення їх ознак, що сприятиме уніфікації судової практики щодо визначення юрисдикції;

- уточнення меж дискреції суду при виході за межі позовних вимог, з урахуванням стандартів ЄСПЛ щодо передбачуваності судового втручання та змагальності процесу;

- подальша доктринальна розробка питань участі суб'єктів владних повноважень як позивачів у адміністративному процесі з метою недопущення перетворення адміністративного судочинства на інструмент реалізації виключно владних інтересів.

Отже, подальший розвиток адміністративного судочинства в Україні потребує не лише технічного вдосконалення процедур, а й глибокого концептуального переосмислення та законодавчого закріплення ключових категорій – адміністративного позову й публічно-правових відносин – як фундаменту ефективного судового контролю за публічною владою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. URL: <http://vobu.ua/ukr/documents/item/zakon-ukrainy-vid-031017-r-2147-viii-pro-vnesennia-zmin-do-hospodarskoho-protseusualnoho-kodeksu-ukrainy-tsyvilnoho-protseusualnoho-kodeksu-ukrainy-kodeksu-administrativnoho-sudochinstva-ukrainy-ta-inshykh-zakonodavchykh-aktiv>
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 15.12.2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року / офіц. пер. тексту. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. Ст. 2371.
4. Пасенюк О. М. Адміністративні суди не повинні бути об'єктом примусу для громадян. URL: https://ukr.lb.ua/news/2017/04/28/365128_pasenyuk_administrativni_sudi.html
5. Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М. А. URL: http://zib.com.ua/ua/3976-okrema_dumka_suddi_konstituciynogo_sudu_ukraini_markush_ma.html
6. Borysenko Anton; Volko Yevgen; Pushkina Olena; Potip Mykola; Leheza Yulia. Principios regulatorios de la administración pública en el campo de la política ambiental estatal y regional como parte de la estrategia para el desarrollo sostenible de Ucrania. *Revista De La Universidad Del Zulia*. 2022. Vol. 13, No. 38, pp. 180-188.
7. Авер'янов В. Б. Понятійно-термінологічні новели Кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми. *Право України*. 2011. № 4. С. 12–38.

Дата першого надходження рукопису до видання: 23.09.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 22.10.2025

Дата публікації: 29.10.2025